A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN - POLONIA
VOL. XLVII SECTIO G 2000

Zakład Prawa Konstytucyjnego
Filia UMCS w Rzeszowie

HALINA ZIĘBA-ZAŁUCKA

Konstytucja RP wobec problemu mniejszości narodowych i etnicznych

The Constitution of the Republic of Poland versus the problem of national and ethnic minorities

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.[1] w sprawach mniejszości narodowych nawiązuje do polskiej tradycji konstytucyjnej, a więc Konstytucji marcowej[2].

W art. 95 Konstytucji marcowej czytamy: „Rzeczypospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii". Tak więc artykuł ten formułował zasadę niedyskryminacji, a dalsze artykuły Konstytucji, w tym art. 109, 110 i 115 ustanawiały gwarancje ochrony praw członków mniejszości narodowych i religijnych. Konstytucja marcowa zapowiadała też, iż osobne ustawy, zgodnie z jej treścią, zapewnią mniejszościom w państwie polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełniania w razie potrzeby ich środków finansowych (art. 109). Rozwinięcie tej ochrony następowało w art. 110 i 115.

Konstytucja kwietniowa z 1935 r.[3] w art. 7 ust. 2 postanawiała, że ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia uprawnień obywateli do wpływania na sprawy publiczne.

---

[1] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

[2] Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. (Dz. U. nr 44, poz. 267).

[3] Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. nr 30, poz. 227).

Konstytucja z 1952 r.[4] nie gwarantowała odrębnej ochrony praw mniejszości, ale z jej treści wynikały gwarancje równości wszystkich obywateli wobec prawa. W art. 81 ust. 1 stanowiła: „Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej niezależnie od narodowości, rasy i wyznania mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Naruszenie tej zasady przez jakiekolwiek bezpośrednie lub pośrednie uprzywilejowanie albo ograniczenie w prawach ze względu na narodowość, rasę czy wyznanie podlega karze".

Ustęp drugi art. 81 zakazywał naruszenia tej zasady poprzez szerzenie nienawiści lub pogardy, wywoływanie waśni lub poniżanie człowieka ze względu na różnice narodowości, rasy czy wyznanie.

Przepisy tej konstytucji utrzymała w mocy Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.[5]

Zanim przedstawię, jak normuje to zagadnienie Konstytucja z 1997 r., poświęcę kilka uwag sytuacji międzynarodowej ochrony praw człowieka, w tym mniejszości. Prawa członków mniejszości narodowych podlegają od początku XX wieku międzynarodowej ochronie poprzez odpowiednie międzynarodowe regulacje. Kwestię tę normuje Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. – w której co prawda nie przeczytamy wprost o ochronie praw mniejszości narodowych i etnicznych, ale wraz z Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych[6] stanowi ona podstawowy dokument międzynarodowy z dziedziny ochrony praw człowieka, czyli tzw. Kartę Praw Człowieka ratyfikowaną przez Polskę w 1977 r.

Natomiast w prawie europejskim w zakresie ochrony mniejszości narodowych należy mieć na uwadze:

1. Normy wypracowane przez Radę Europy, to jest: Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950 r.[7]; Kartę europejską języków lokalnych lub mniejszościowych z 22 VI 1992 r. oraz Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych z 1 II 1995 r.[8]

---

[4] Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36 z późn. zmianami.

[5] Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426).

[6] S. Łodziński: *Ochrona praw członków mniejszości narodowych i etnicznych w Europie Środkowej i Wschodniej w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995, s. 12, 13.

[7] Tekst – *Prawa człowieka. Wybór źródeł*, opr. K. Motyka, Lublin 1996. Por. także B. Gronowska: *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1991, nr 10, s. 111 i n.; A. Michalska: *Rada Europy w ochronie mniejszości narodowych*, „Sprawy Narodowościowe" 1996, nr 1, s. 83–90.

[8] Tekst – *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995, s. 71 i 89.

Konwencja ramowa jest pierwszym prawnie wiążącym dokumentem dotyczącym ochrony mniejszości narodowych. Państwa członkowskie Rady Europy mają obowiązek dostosowania do niej ustawodawstwa wewnętrznego. Konwencję tę w porównaniu z tą z 1950 r. różni fakt, że ta z 1950 r. może być stosowana bezpośrednio. Nie zawęża ona pojęcia mniejszości narodowej, które to pojęcie jest ciągle przedmiotem sporów.

Postanowienia Konwencji nie oznaczają uznania praw grupowych mniejszości narodowych, lecz odnoszą się do ochrony praw osób należących do mniejszości, które mogą korzystać z tych praw indywidualnie lub z innymi osobami.

2. Normy zawarte w prawie Wspólnot Europejskich.

3. Normy przyjęte w ramach KBWE, a szczególnie dokument ze spotkania Kopenhaskiego Konferencji nt. Ludzkiego Wymiaru KBWE z 29 VI 1990 r.[9]

Ten ostatni dokument traktuje się jako standard polityczny (a nie prawny), ochrony praw członków mniejszości narodowych[10]. Standard ten może być dalej rozwijany przez OBWE (zmiana nazwy KBWE na OBWE – 1 stycznia 1995 r. na podstawie decyzji państw członkowskich) i rozszerzony w traktatach dwustronnych czy krajowych aktach prawnych.

Stworzony w ramach KBWE system ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych stanowi na naszym kontynencie ważne uzupełnienie powstałych wcześniej systemów ONZ i Rady Europy. Cenną inicjatywą okazało się też powołanie w 1992 r. Wysokiego Komisarza ds. Ochrony Mniejszości Narodowych, która to inicjatywa stwarza instytucjonalną formę ochrony praw mniejszości[11].

Komisarz działa pod egidą Komitetu Wysokich Przedstawicieli. Zadaniem jego jest „wczesne ostrzeganie" i „wczesne reagowanie" w możliwie najwcześniejszym stadium napięć dotyczących mniejszości narodowych, mogących przekształcić się w konflikt w obszarze KBWE, zagrażający pokojowi, stabilności albo stosunkom między państwami uczestniczącymi. Komisarz jest niezależny od stron zaangażowanych w konflikt.

W ramach „wczesnego ostrzegania" może on w szczególności:

– zbierać i otrzymywać informacje dotyczące mniejszości narodowych ze wszystkich źródeł, za wyjątkiem tych, w ramach których jest praktykowana lub publicznie usprawiedliwiana przemoc i terroryzm,

---

[9] Tekst *ibidem*, s. 67. Szerzej nt. C. Mik: *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo" 1996, nr 3, s. 19–33, a także B. Gronowska: *op.cit.*, s. 111 i 112; S. Łodziński: *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993, na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowanych w ramach prac Rady Europy*, „Przegląd Polonijny" 1995, nr 1, s. 135 i n.

[10] Zob. J. Borcz: *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1992, nr 7–12.

[11] M. Jeziorski: *Wysoki Komisarz KBWE do spraw Mniejszości Narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1994, nr 2, s. 138.

– oceniać rolę stron zainteresowanych, charakter i skalę napięć oraz w miarę możliwości potencjalne konsekwencje dla pokoju i stabilności w obszarze KBWE,

– wizytować państwa uczestniczące i komunikować się ze stronami zainteresowanymi dla uzyskania informacji z pierwszej ręki,

– omawiać sporne kwestie bezpośrednio ze stronami sporu i popierać dialog oraz współdziałanie między nimi,

– zwrócić się o pomoc do ekspertów (nie więcej niż trzech) w sprawach wymagających krótkotrwałego i specjalistycznego badania,

– wystosować „wczesne ostrzeżenie", przesłane niezwłocznie Komitetowi Wysokich Przedstawicieli przez urzędującego przewodniczącego, jeżeli dojdzie on do wniosku, że istnieje uzasadnione ryzyko wybuchu konfliktu.

W przypadku „wczesnego ostrzegania" komisarz ma prawo wnioskowania o udzielenie mu upoważnienia, w ramach mandatu, do dalszych kontaktów i konsultacji z zainteresowanymi stronami, by móc znaleźć odpowiednie rozwiązania danego problemu.

Wymienione dokumenty międzynarodowe, w tym kopenhaski, KBWE i Konwencja ramowa odchodzą od zasad niedyskryminacji na rzecz ochrony praw mniejszości i wskazują obowiązki władz wobec mniejszości oraz prawa osób należących do nich. Regulacje międzynarodowe winny być początkiem rozwiązań krajowych[12].

Rzeczpospolita Polska ma zobowiązania zarówno prawne, jak i polityczne w ramach porozumień wielostronnych lub dwustronnych.

Te zobowiązania mają zróżnicowany charakter. Warto podkreślić, że zgodnie z Konstytucją źródłem powszechnie obowiązującego prawa są między innymi ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87), a także, że taka umowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91).

Konstytucyjny kształt unormowania dotyczącego mniejszości narodowych jest wynikiem wielu koncepcji, jakie zaprezentowane zostały w toku prac nad konstytucją[13].

---

[12] Por. C. Mik: *Metody regulacji kwestii mniejszościowej w prawie międzynarodowym i w prawie polskim*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa" 1994, nr 1, s. 37; Z. Sokolewicz: *Obywatelstwo a narodowość* oraz J. Kuśnierz: *Zarys problematyki mniejszości etnicznych w Polsce*, [w:] *Mniejszości narodowe*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW" 1994, nr 4, s. 5–22.

[13] Zob. J. Szmyt: *Konstytucyjna ochrona mniejszości narodowych w świetle zobowiązań międzynarodowych Polski*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III, s. 71 i n.; W. Czapliński: *Uwagi na temat projektu przyszłych przepisów Konstytucji RP dotyczących ochrony mniejszości narodowych*, [w:] *Prawne aspekty pozycji mniejszości narodowych w Polsce*, Kancelaria Sejmu BSE. Materiały i Dokumenty nr 52, Warszawa 1994, s. 12 i n.

W Polsce nowa Konstytucja zawiera przepis bezpośrednio dotyczący sytuacji mniejszości narodowych. Istotny jest fakt, że przepis ten gwarantuje ochronę wolności i praw osób do nich należących. I tak obok art. 32 Konstytucji, zapewniającego zasadę gwarancji równości i niedyskryminacji, art. 35 zawiera ochronę osób należących do mniejszości narodowych. Art. 32 Konstytucji ma charakter fundamentalny. W ust. 1 ustanawia zasadę równości wszystkich wobec prawa oraz równego traktowania wszystkich przez władze publiczne. Konsekwencją tego postanowienia jest wyrażony w ust. 2 art. 32 Konstytucji zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

W art. 35 Konstytucji RP czytamy: „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.

Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej".

Zawarta w Konstytucji ochrona praw mniejszości narodowych stosowana jest jedynie do członków mniejszości narodowych, obywateli państwa polskiego. Podobnie preambuła do Konstytucji zawiera zwrot: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczpospolitej [...]".

Ta klauzula obywatelska zgodna jest z europejskimi standardami ochrony praw mniejszości (OBWE i Rady Europy), natomiast w świetle standardów ONZ prawa ochrony mniejszości powinny odnosić się nie tylko do obywateli danego państwa, lecz do wszystkich osób przebywających na jego terytorium i podlegających jego jurysdykcji[14].

Treść tego artykułu koresponduje z treścią art. 37 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą „kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji". Tak więc wszyscy adresaci praw i wolności określonych przez art. 35 ustawy zasadniczej podlegają ochronie państwa.

Zwraca uwagę użycie w ustawie zasadniczej terminu „mniejszości narodowe i etniczne". Problem ten budził wątpliwości już w toku prac nad nową Konstytucją i budzi dzisiaj w toku prac nad ustawą o mniejszościach narodowych. W Konstytucji użyto obydwu tych terminów, chociaż w trakcie prac nad nią w dyskusji wskazywano na trudną do uchwycenia różnicę między tymi pojęciami oraz na potrzebę zdefiniowania terminu „mniejszość narodowa". Nie ma bowiem zgodności w prawie międzynarodowym co do jednolitego określenia tego pojęcia (mimo podejmowanych wielu prób).

[14] Art. 27 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich.

W dokumentach o charakterze międzynarodowym nie znajdujemy definicji pojęcia mniejszości narodowych. Nawet współczesne akty międzynarodowe regulujące problematykę mniejszości nie zawierają legalnych definicji tego pojęcia[15].

J. Kuroń, prezentując na 46 posiedzeniu Sejmu w dniu 18 marca 1998 r. projekt ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych, tak charakteryzował różnice: „[...] to zróżnicowanie sprowadza się do tego, czy narodowość posiada swoją państwowość. Z tego punktu widzenia mniejszością narodową jest każda mniejszość, której odpowiada określona państwowość, etniczną zaś taka, której nie odpowiada.

Dlatego mówię: można powiedzieć, że jest to kwestia raczej wyznaniowa niż narodowościowa, ale nie moją rzeczą jest ocenianie tego. Każda ocena w gruncie rzeczy jest arbitralna, zewnętrzna i sprowadza się do tego, czy dana grupa samookreśla się jako grupa etniczna bądź narodowa"[16].

Nie udało się więc także w projekcie ustawy zdefiniować pojęcia mniejszości. Ta definicja umiejscowiona w projekcie ustawy zawiera cztery elementy:[17]

1) posiadanie obywatelstwa polskiego;

2) odrębność pochodzenia i tradycyjne zamieszkiwanie na terytorium RP;

3) pozostawanie w mniejszości w stosunku do reszty obywateli;

4) dążenie do zachowania swojego języka, obyczajów, tradycji, kultury, religii i świadomości narodowej.

Ale zanim zostanie uchwalona ustawa, warto odpowiedzieć sobie na pytanie, czy rozwiązania konstytucyjne w sposób optymalny stwarzają gwarancję ochrony praw i wolności mniejszości narodowych. Wydaje się, że tak, skoro obywatel polski należący do mniejszości narodowej i etnicznej może korzystać z konstytucyjnych gwarancji ochrony praw i wolności takich jak:

* skarga konstytucyjna (art. 79 ust. 1),
* prawo do sądu (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78),
* prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności i praw naruszonych przez organy władzy publicznej (art. 80),
* prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1)[18].

---

[15] K. Kwaśniewski: *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe" 1992, t. 1, s. 43; J. Barcz: *Spór o definicję mniejszości*, „Gazeta Prawna" 1990, nr 3; G. Janusz: *Prawa mniejszości narodowych*, Stowarzyszenie „Wspólnota Polska", Warszawa 1995, s. 27; M. A. Nowicki: *Narodowość sprawa osobistego wyboru*, „Rzeczpospolita" 1993, nr 103.

[16] Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu, łam 147 i 148.

[17] Por. W. Hausner: Sprawozdanie z 46 posiedzenia Sejmu, łam 186.

[18] Zob. B. Szepietowska: *Opinia nt. statusu mniejszości narodowych i etnicznych w świetle art. 35 Konstytucji RP*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 18 czerwca 1999 r.

W treści Konstytucji znajdują się też inne – niż wspomniane wcześniej – artykuły, które w sposób pośredni lub bezpośredni dotyczą ochrony praw mniejszości narodowych. Są to:

* art. 13 zakazujący istnienia organizacji politycznych, które szerzą nienawiść rasową i narodową;
* art. 25, który wprowadza równouprawnienie Kościołów i związków wyznaniowych;
* art. 53 zapewniający wolność sumienia i religii;
* art. 54 zapewniający wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji;
* art. 57, który daje możliwość pokojowych zgromadzeń;
* art. 58 zapewniający wolność zrzeszania się;
* art. 60, który stanowi, że obywatele polscy mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach;
* art. 87 ust. 1, który mówi, że źródłem obowiązującego w Polsce prawa są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe[19].

Wśród przepisów Konstytucji dotyczących mniejszości znalazł się też art. 27, który w ust. 1 stanowi, iż językiem urzędowym jest język polski, jednakże nie narusza to praw językowych, którymi cieszą się mniejszości narodowe na mocy ratyfikowanych umów międzynarodowych. Według J. Trzcińskiego, zdanie drugie art. 27 Konstytucji mówiące, iż przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych – jest nieczytelne. Nie daje ono jednak możliwości interpretacyjnych i nie może być traktowane jako wyjątek od zasady, według której językiem urzędowym jest język polski. Ponadto Trzciński zauważa, iż nie wydaje się, by umowy międzynarodowe mogły czynić wyjątki od zasad konstytucyjnych i postanawiać, że język określonej mniejszości będzie na danym terenie obok języka polskiego językiem urzędowym (np. w sądzie, prokuraturze)[20]. Trzeba przyznać, że projekt ustawy o mniejszościach jest w tej materii wyjątkowo śmiały, bo dopuszcza możliwość wprowadzenia języka pomocniczego do urzędów państwowych niezgodnie z Konstytucją.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę także na art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego".

---

[19] Zob. S. Łodziński: *Przekroczyć własny cień. Prawne, instytucjonalne oraz społeczne aspekty polityki państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1997*, [w:] *Mniejszości narodowe w Polsce. Praktyka po 1989 r.*, pod red. B. Berdychowskiego, Warszawa 1998, s. 36.

[20] J. Trzciński: *Język urzędowy – art. 27 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, pod. red. T. Dąbrowskiej-Romanowskiej i A. Jankiewicza, Wyd. Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999.

Na podstawie art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie zależy od wydania ustawy.

Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej powoduje, że wiąże ona organy władzy publicznej i konieczne staje się wydawanie rozstrzygnięć w oparciu o postanowienia takiej umowy. Tym samym zostają wzmocnione konstytucyjne gwarancje ochrony praw mniejszości, co wraz z dokumentami międzynarodowymi, o których wspomniałam wcześniej, daje gwarancję ochrony ich praw zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym.

Zdaniem B. Szepietowskiej, skoro nowa zasada wyrażona w art. 35 Konstytucji nakłada na Rzeczpospolitą obowiązki, to najlepszą formą prawną ich realizacji byłoby zakończenie procesu ratyfikacyjnego Konwencji ramowej Rady Europy[21]. Sejm wyraził zgodę na ratyfikację Konwencji ramowej ustawą z dnia 27 kwietnia 2000 r.[22]

Wydaje się, że ratyfikacja Konwencji o ochronie mniejszości i przygotowywany obecnie projekt ustawy w sposób zasadniczy wzmocniłyby tę ochronę.

Projekt uwzględnia podstawowe rozwiązania w prawie międzynarodowym, stanowiąc efekt jego implementacji do polskiego prawa. W projekcie tym wybrano do ochrony praw mniejszości opcję indywidualną, a nie grupową.

Wątpliwości, czy ustawa jest potrzebna, winny być rozstrzygnięte na korzyść ustawy, chociażby dlatego, że mniejszości dążą do tego, by ich prawa w państwie były jak najlepiej zagwarantowane w ustawodawstwie.

Poseł M. Czech, uzasadniając w imieniu klubu UW potrzebę uchwalenia ustawy o mniejszościach, wskazał na 6 bardzo istotnych elementów, które zagwarantuje ta ustawa[23]. Są to:

1) spójność pomiędzy różnymi aktami prawnymi,

2) koordynacja między poszczególnymi jednostkami administracji państwowej odpowiedzialnymi za wprowadzenie ich w życie;

3) koordynacja sytuacji prawnej mniejszości w Polsce z międzynarodowymi standardami w tej dziedzinie oraz fakt rozproszenia prawnych regulacji praw mniejszości narodowych;

4) wejście Konstytucji w życie i nowa jakość jej regulacji;

5) rozwiązywanie konkretnych problemów;

6) uniknięcie zasady wzajemności, której to zasady nie powinno się stosować w polityce narodowościowej państwa.

W kontekście zagadnień ustawowych pojawia się inny problem. Jest nim odpowiedź na pytanie, czy Konstytucja nakazuje uchwalanie przez Sejm odrębnej ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.

[21] B. Szepietowska: *op. cit.*, s. 4.

[22] Dz. U. nr 50, poz. 579.

[23] Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu w dniu 18 marca 1999 r., łam 191.

Na wstępie wspomniałam o art. 109 Konstytucji marcowej, który przewidywał sposób uchwalenia osobnych ustaw państwowych o mniejszościach. Art. 236 Konstytucji nałożył na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi, w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej, projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji, przy czym ustrojodawca wprowadził do pojęcia „ustaw niezbędnych" dwie grupy zagadnień, które winny być zrealizowane w formie inicjatywy rządowej. Pierwszą stanowią przepisy odsyłające określone w nich problemy do ustaw w celu konkretyzacji norm Konstytucji (np. art. 100 ust. 3, art. 218) oraz określające wyjątki od zasad czy norm Konstytucji (art. 22, art. 50, art. 70).

Drugą grupę stanowią zaś te przepisy konstytucyjne, które będą konieczne do procesu stosowania norm Konstytucji i jej zasad, a które nie nadają się do samoistnego stosowania z powodu ich generalnego ujęcia, chociaż Konstytucja nie wymaga ich konkretyzacji w drodze rządowych projektów. Niemniej ich ogólny charakter spowoduje potrzebę uruchomienia rządowej inicjatywy w celu urzeczywistnienia zasad i wartości konstytucyjnych.

Wydaje się, że obowiązek Rady Ministrów realizowania inicjatywy ustawodawczej wobec tej grupy zagadnień jest ograniczony z powodu bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8, ust. 2).

W żadnym wypadku z art. 35 Konstytucji nie wynika, że ustawa o mniejszościach jest niezbędna i że Rada Ministrów ma obowiązek wnieść jej projekt do Sejmu. Także wspomniane wcześniej przepisy Konstytucji nie zawierają odwołań do ustawy o mniejszościach. Nie ma tej ustawy w gronie ustaw „niezbędnych" do stosowania Konstytucji na podstawie art. 236.

Aktualny projekt nie jest dziełem Rady Ministrów, lecz Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Prace nad projektem trwały około 10 lat. Stanowisko Rady Ministrów wobec projektu nie jest zbyt przychylne, wystąpiła ona raczej jako recenzent projektu Komisji. Rada Ministrów przyjęła stanowisko do poselskiego projektu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Podzieliła pogląd o zasadności i celowości wprowadzenia w życie regulacji w przedmiotowym zakresie, ale wskazała na niedostatki projektu w obecnej wersji, wynikające m.in. z braku zdefiniowania pojęcia mniejszości narodowych i etnicznych.

Zdaniem Rady Ministrów prace nad projektem winny być zsynchronizowane z pracami nad ratyfikacją Konwencji ramowej, a omawiany projekt byłby rozwinięciem i konkretyzacją przepisów zawartych w tej Konwencji[24].

Wydaje się, że wnioskodawcy winni przed dalszą procedurą ustawodawczą uwzględnić propozycje rządu wobec projektu. Zasygnalizowane rozbieżności poglądów nie zmieniają faktu, że ciągle dla wielu państw, w tym Polski, problem mniejszości jest sprawą istotną i wymaga rozwiązania.

[24] *Ibidem*, łam 204.

SUMMARY

The article tries to answer the question whether the Polish Constitution of April 1997 adequately protects the rights of national and ethnic minorities. Before answering this question, the author discusses the international protection of human rights, including those of minorities. The author refers, inter alia, to the Framework Convention on the Protection of National Minorities of February 1995, which Convention is the first legally binding document concerning the protection of national minorities. The member states are obligated to adjust their domestic legislation to the Convention. The paper then analyses Articles 32 and 35 of the Polish Constitution. Article 32 is fundamental because it establishes the principle of equality before the law and stipulates that no one shall be discriminated against in political, social or economic life for any reason whatsoever. Article 35 directly reads about the form of implementing the rights of national and ethnic minorities. It also points out other constitutional guarantees of the protection of minority rights.

Another problem arises in the context of problems of the political system. Does the Constitution require that the Seym (Diet) pass a separate law on minorities? The author maintains that this statute is not included in the laws 'necessary for applying the Constitution'. Thus, the Constitution itself adequately protects the rights of national and ethnic minorities. It contains a number of provisions, from which follow the guarantees for the protection of rights and freedoms of national and ethnic minorities, e.g.: constitutional action (Art. 79 par. 1); the right to fair trial before a court of law (Art. 45 par. 1, Art. 77 part 2, Art. 78 of the Constitution); the right to apply to the Commissioner for Citizens' Rights for assistance in protection of one's freedoms or rights infringed upon by organs of public authority (Art. 80 of the Constitution).